

国債危機の回避は財政再建か経済成長か

中島 将隆

1 財政再建か経済成長か

(1) 日本の政府債務には四つの特徴がある

日本の政府債務はOECD諸国の中で最悪といわれているが、その理由は次に四つの点に要約できるだろう。まず、政府債務の規模の大きさである。この数年間、国債発行額は税収を上回っている。政府の財源は税収入で調達すべきだから、これは異常な状態といわねばならない。財政赤字が継続すると政府債務の残高も増加する。政府債務残高の対GDP比は、二〇一三年、二二・八%となっている。政府債務から政府の保有する資産を差し引いた純金融負債でも、一四五%である。日本の政府債務はフロー、ストック、純債務からみても、OECD諸国の中で最悪である。

次に、政府債務が短期間で急膨張している点である。政府債務の圧倒的比重を占めているのは赤字国債だが、この赤字国債は一九九一年から一九九三年まで発行額はゼロであった。赤字国債が再発行されるのは九四年からであり、今日の規模で発行されるようになったのは九八年からである。僅か十数年の間に、赤字国債発行額と残高が急増した。短期間にこれほど急増した事例は、戦時を除いて、他に例をみない。

第三に、諸外国とは対照的に日本の財政赤字は拡大を続けている。リーマンショック後、アメリカやイギリスなど多くの国の財政赤字は拡大し、一時は、日本を上回った。ところが、リーマンショックが一応の落ち着きを

取り戻すと、財政赤字は縮小している。ところが、日本は英・米と対照的に増加を続けている。IMF等の見通しでも、日本の財政赤字は今後も増加する、と予想されている。

第四に、平時に政府債務が膨張していることである。日本の歴史の中で、戦争の無い時代といえは稀有で、僅かに平安時代と江戸時代、それに現在である。今日の日本は軍事費の膨張から解放され、軍事費の対GDP比は1%と諸外国の中で最低の水準である。国家非常時でもない平和な時代に、短期間で政府債務が諸外国の中で最悪となっている。

以上の特徴をみると、日本の政府債務は異常としかいいようがない。日本は財政危機に直面しているのである。

(2) 財政危機を如何に回避するか

日本が財政危機に直面していること、この点については全ての人が承認する。意見の相違は、この危機をどのように回避するか、何を優先課題とするか、この点の違いである。すなわち、財政再建を優先するか、経済成長を優先するか、という点である。

まず、前者の論理は次のように要約できるだろう。財政危機によって財政は破綻し、財政の持続可能性を維持できない。財政破綻を回避するには、まず、財政再建である。財政再建のためには財政規律を確立する必要がある。危機を回避するには経済成長も必要だが、経済成長だけでは財政再建は実現しない。好況期にも財政赤字は拡大したではないか。この主張は財政学者に多く、歳出構造の分析に焦点が充てられている。

後者の主張は、財政再建は急ぐべきではない、経済成長こそが最優先課題、というものである。国債危機は過

去二〇年以上も前から叫ばれてきたが、今日まで危機は顕在化していない。財政は危機的状態にあるが、最優先課題はデフレ脱却と経済成長である。経済成長によって財政危機は回避できるから、成長の足を引っ張るような財政再建は急ぐべきではない、というものである。この主張は金融学者に多く、経済成長によって税収入は拡大するという側面を強調する。

財政健全化か、それとも、経済成長か、いずれの課題を最優先するか、この課題は今後の財政金融政策に大きな影響を与える。では、いずれが最優先課題なのか、この課題を考える場合、如何なる視点で検討することがよいか、視点が重要だと思う。

(3) 歴史の検証が必要

手がかりは歴史の検証である。歴史といっても、今から三〇年前、日本は財政再建に成功した。時の首相大平正芳は財政再建と赤字国債削減を公約し、その結果、赤字国債依存体制から脱却することができた。赤字国債の発行は一九七五年度から始まり、昭和五〇年代は国債大量発行の時代といわれている。ところが、国債発行は一九八〇年度をピークに減少を続け、一九九〇年の当初予算で赤字国債発行はゼロとなった。赤字国債依存体制から脱却し、財政再建の公約が実現したのである。

ここでの最重要な問題は、なぜ、赤字国債依存体制から脱却することができたのか、ということである。当時も現在も、財政危機と赤字国債増発、この点で共通している。従って、なぜ赤字国債依存体制から脱却できたのか、この分析は最優先課題は何かを考えるヒントになる。

次に、赤字国債依存体制から脱却したにもかかわらず、時を経ずして赤字国債が再発行され、更に、赤字国債

発行は無制限に発行されるようになったことである。特に、一九九八年（平成一〇年）以降、国債発行実績は当初予算を上回り、国債依存度は危機ラインを突破し、赤字国債の無制限発行が定着した。デフレが継続しているとはいえ、この間、好況期もあった。にもかかわらず、財政赤字は拡大していった。なぜ、こうした変化が生じたのか、この視点からの分析が必要である。

2 「赤字国債依存体制脱却」が実現したのは何故か

（1）赤字国債の発行と大平首相の苦悩

赤字国債発行は一九七五年度から始まったが、時の蔵相大平正芳は「安易な国債発行は厳に慎むべき」だと考えていた。こうした大平蔵相の財政思想は、赤字国債が発行される直前の「財政危機宣言」にみる事ができる。

赤字国債発行に際して、大平蔵相は赤字国債発行の膨張を抑制するため、二つの歯止装置を設けた。一つは、赤字国債発行を認める特例公債法は恒久法ではなく単年度法としたこと、もう一つは、赤字国債の借換償還を禁止して現金償還としたことである。建設国債の場合、発行限度額は公共事業の範囲内という限度が画されているが、赤字国債については発行限度額がない。財政法では赤字国債発行を禁止しているから、発行限度の法的制限などあるはずがない。このため、赤字国債の発行を抑制するため、現金償還ルールという歯止装置を設けた。現金償還であれば、満期時の償還を考慮して発行額を決定する。満期償還ルールは一九七六年以降の特例公債法で明記され、赤字国債の借換償還は禁止されたのである。

一九七八年一二月、第一次大平内閣が誕生した。大平首相は、赤字国債削減のため、就任と同時に財政健全化

に向けて、三つの課題を掲げた。

一つは、消費税導入の課題である。国債発行額を削減するには「国民に新たな負担をお願いせねばならない」として、首相就任の翌日から記者会見で語りかけ、閣議決定を行い、国会の施政演説で消費税導入を訴えた。

次に、赤字国債発行額の減額である。施政演説で、赤字国債発行額を減額して国債依存度を引下げること、赤字国債の減額は一九八〇年度から開始する、と公約した。

第三に、赤字国債依存体制からの脱却である。赤字国債は子孫に負担を残すものだから、現在の赤字国債依存体制から脱却せねばならない、という主張である。

三つの課題のうち、最初の消費税導入については、与党はもとより野党・マスコミの大反対で完全に孤立し、一九八九年九月の衆議院選挙の最中に消費税導入断念を表明せざるを得なかった。

赤字国債の削減と赤字国債依存体制の脱却は、大平首相の存命中には実現しなかった。一九八〇年六月、大平首相は選挙戦の過労で倒れる。しかし、大平首相亡き後、与党内の対立は解消し大平首相の公約は実現する。図表1でみるように、赤字国債は公約通り一九八〇年から発行額の減額が始まる。発行額と同時に国債依存度も引き下げられた。この間、当初予定と発行実績を比較すると、赤字国債の発行実績は予定額を下回る年度が多い。赤字国債の発行減額の方針の反映である。

「赤字国債依存体制の脱却」目標は、一九九〇年、ついに実現した。当初予算で赤字国債はゼロとすることができた。赤字国債発行からの脱出は一九九三年まで続く。財政再建が成功したのである。

(2) 「赤字国債依存体制から脱却」の軌跡
 赤字国債依存体制依存体制の脱却と財政
 再建までの軌跡をたどってみる。まず、大
 平首相は一九八〇年度から赤字国債発行を
 減額すると公約した。国会の施政演説等で
 財政再建と赤字国債減額を繰り返し公約し
 た。この公約は、一九八〇年度に実現する。
 一九八〇年度の赤字国債発行額は前年度を
 大幅に下回り、国債依存度も低下している。
 その後、赤字国債発行の減額は継続するこ
 とになる。

次に、一九八二年にはゼロシーリングが
 初めて設定された。ゼロシーリングとは歳
 出枠を前年度以下にする、というものであ
 る。大平首相は他界するが、同時に与党内
 の対立と混乱は収束し、大平首相の公約を
 実現する政策が採用された。

更に、一八八三年にはマイナスシーリン

図表1 赤字国債発行額の推移（1975～1994）

（単位：億円、％）

年度	新規公債発行額			うち特例公債発行額			公債依存度 (実績)
	当初	補正後	実績	当初	補正後	実績	
昭和50 (1975)	20,000	54,800	52,805	—	22,900	20,905	25.3
51 (1976)	72,750	73,750	71,982	37,500	36,500	34,732	29.4
52 (1977)	84,800	99,850	95,612	40,500	49,570	45,333	32.9
53 (1978)	109,850	112,850	106,740	49,350	49,550	43,440	31.3
54 (1979)	152,700	140,500	134,720	80,550	69,170	63,390	34.7
55 (1980)	142,700	142,700	141,702	74,850	73,150	72,152	32.6
56 (1981)	122,700	129,000	128,999	54,850	58,600	58,600	27.5
57 (1982)	104,400	143,450	140,447	39,240	73,090	70,087	29.7
58 (1983)	133,450	137,900	134,863	69,800	69,800	66,765	26.6
59 (1984)	126,800	128,650	127,813	64,550	64,550	63,714	24.8
60 (1985)	116,800	124,380	123,080	57,300	61,350	60,050	23.2
61 (1986)	109,460	114,950	112,549	52,460	52,460	50,060	21.0
62 (1987)	105,010	105,390	94,181	49,810	36,590	25,382	16.3
63 (1988)	88,410	79,670	71,525	31,510	17,710	9,565	11.6
平成元 (1989)	71,110	71,110	66,385	13,310	6,810	2,085	10.1
2 (1990)	55,932	73,120	73,120	—	9,689	9,689	10.6
3 (1991)	53,430	67,300	67,300	—	—	—	9.5
4 (1992)	72,800	95,360	95,360	—	—	—	13.5
5 (1993)	81,300	161,740	161,740	—	—	—	21.5
6 (1994)	136,430	164,900	164,900	31,338	41,443	41,443	22.4

(出所) 財務省『財政関係基礎データ』平成24年4月より作成

グが設定され、経常部門については歳出枠を前年度マイナス5%に圧縮する、というものである。

一九八三年八月、「一九八〇年代経済社会の展望と指針」が閣議決定された。この閣議決定は「展望と指針」と人口に膾炙され、一九九〇年度（昭和六五年度）までに赤字国債依存体制から脱却を目指す、というものである。

「展望と指針」が閣議決定された翌年から、毎年、「財政の中期的展望」が作成されるようになった。「展望と指針」で示された目標を実現するため、スケジュール表が作成された。

このような過程をへて、一九九〇年、ついに「展望と指針」の目標は実現された。

(3) なぜ赤字国債依存体制から脱却できたか

赤字国債の発行額減額、国債依存度の引下げ、赤字国債依存体制からの脱却、こうした財政再建が成功した理由は何であったか。

まず、財政規律を守る政府の強い意志である。予算編成の最終責任者である大平首相は、赤字国債の発行に強い危機感を持っていた。赤字国債の増発を抑制するため、法的措置として、特例公債法で赤字国債の借換発行を禁止した。そして、一九八〇年度から赤字国債の減額に取り組み、と公約した。公約は次の内閣に受け継がれ、財政支出の圧縮、赤字国債発行をゼロにするための目標設定とスケジュール表が作成された。

次に、国債増発の危機感は、国民やマスコミ等にも共有されるようになる。昭和五〇年代中ごろ、国債依存度が三〇%を超えた時、三〇%攻防戦が展開された。三〇%攻防戦とは、国債依存度が三〇%を超えると危機の領域に入る、というものである。この三〇%には何の理論的根拠も無い。しかし、現実的根拠はある。国債膨張を

抑制するには、せめて三〇%というラインを設けて増発を抑制する、というものである。三〇%攻防戦は、国債増発の危機を国民が共有した証といえるだろう。

第三に、赤字国債発行を抑制する法的措置が設定されたことである。繰り返しになるが、赤字国債発行に際して、特例公債法によって赤字国債の借換発行を禁止したことである。現金償還であれば発行時点で、満期日の償還可能性を考慮せざるをえず、発行額に限度を画されることになる。

第四に、金融機関が国債引受を拒否したことである。当時、国債は金融機関に対する強制割当によって発行されていたが、一九八一年六月、金融機関は国債の引受を拒否し、政府は国債を発行することが不可能になった。国債引受を拒否したのは、一つには国債が低利で発行されていること、もう一つは、大銀行の国債引受額が預金純増額を上回って引受資金が枯渇したことによる。クラウディング・アウトが発生し、その結果、休債が日常化していった。休債を契機に国債管理と金融政策は大転換をとげるが、一〇年物国債発行が困難になったこと、このため国債発行額を減額せざるを得ない状況に追い込まれた。

第五に、税収入が拡大し、国債減額が可能になった。バブルは一九八六年一月から一九九一年二月まで五ヶ月続く。この間、税収は拡大し、他方で歳出の抑制政策を継続した。その結果、赤字国債依存体制から脱却することが可能になった。

3 今日の財政危機は何時から始まったか

(1) 赤字国債の発行再開—減税特例公債の発行—

赤字国債は一九九三年まで発行額がゼロであった。日本の財政は赤字国債依存体制から脱却し、この時点から

政府債務残高は減少に向かうはずであった。ところが、現実には逆の展開となり、一九九四年度から減税特例公債という名称の赤字国債が再発行される。図表2でみるように、減税特例公債は九四年度に引き続き九五年度、九六年度と連続して発行された。

減税特例公債とは、減税によって収が減少した部分を赤字国債発行によって補填するものである。

図表2 赤字国債発行の再開と膨張

(単位：億円、%)

年度	国債発行額 (実績)			うち赤字国債発行額			公債依存度 (実績)
		当初	実績	減税特 例国債	臨時特 別国債	震災特 例国債	
平成2 (1990)	73,120	0	9,689	0	9,689	0	10.6
3 (1991)	67,300	0	0	0	0	0	9.5
4 (1992)	95,360	0	0	0	0	0	13.5
5 (1993)	161,740	0	0	0	0	0	21.5
6 (1994)	164,900	31,338	41,443	33,337	0	8,106	22.4
7 (1995)	212,470	28,511	48,069	28,511	0	0	28
8 (1996)	217,483	119,980	110,413	18,796	0	0	27.6
9 (1997)	184,580	74,700	85,180	0	0	0	23.5
10 (1998)	340,000	71,300	169,500	0	0	0	40.3
11 (1999)	375,136	217,100	243,476	0	0	0	42.1
12 (2000)	330,040	234,600	218,660	0	0	0	36.9
13 (2001)	300,000	195,580	209,240	0	0	0	35.4
14 (2002)	349,680	232,100	258,200	0	0	0	41.8
15 (2003)	353,450	300,250	286,519	0	0	0	42.9
16 (2004)	354,900	300,900	267,859	0	0	0	41.8
17 (2005)	312,690	282,100	235,070	0	0	0	36.6
18 (2006)	274,700	244,890	210,550	0	0	0	33.7
19 (2007)	253,820	202,010	193,380	0	0	0	31
20 (2008)	331,680	201,360	261,930	0	0	0	39.2
21 (2009)	519,550	257,150	384,440	0	0	0	51.5
22 (2010)	443,030	379,500	347,000	0	0	0	44.4
23 (2011)	442,980	382,080	344,300	0	0	0	42.5
24 (2012)	442,440	383,350	360,360	0	0	0	48.9
25 (2013)	428,510	370,760		0	0	0	

(注) 1. 公債依存度は、公債発行額／一般会計歳出額。
 2. 平成2年度赤字国債発行額9,689億円は、湾岸戦争負担金の臨時特別公債金分。
 3. 平成6年度震災特例国債8,106億円は阪神大震災の復興経費の財源として発行。
 4. 年金特例債が平成24年度25,842億円、25年度26,110億円、復興債が平成23年度112,500億円、24年度24,033億円、25年度19,026億円それぞれ発行されているが、図表の国債発行額の中には含まれていない。

(出所) 財務省『財政基礎データ』・『日本国債ガイドブック』、『債務管理レポート』等より作成

る。この間、特別減税、恒久的減税、累進税率のフラット化という減税が行われる。この減税分に相当する税収不足分を赤字国債の発行によって補填したのである。

国債による資金調達とは、通常、税収不足分を補填するためである。ところが、減税特例公債は、まず、減税によって税収不足を人為的に発生させ、次いで不足分を赤字国債で補填するものだから、逆転した国債発行の論理である。これを財政規律の喪失といわずして、何と表現すればよいのだろうか。

(2) 一九九八年度以降の国債発行の特徴

赤字国債の再発行は九四年度から開始されるとはいえ、発行額が飛躍的に膨張するのは九八年度からである。この年、当初の発行予定額七・一兆円が発行実績は一六・九兆円となり、国債依存度は前年の二三・五%から四〇・三%に倍増した。

九四年度以降の特徴を拾い上げてみると、まず、赤字国債が無制限に発行されるようになった。赤字国債の増発によって国債発行額は飛躍的に増加し、国債依存度も四〇%を超えるようになった。次に、当初予定額と発行実績を比較すると、発行実績が予定額を上回る年度が過半を占めている。これは、「展望と指針」にみるスタンスと異なり、財政支出の抑制努力が放棄されたことを示している。更に、近年では国債発行額が税収を上回っている。

4 なぜ赤字国債の増発が続くのか

(1) 赤字国債の無制限発行を可能にしたルールの変更

では、なぜ、赤字国債の無制限発行が可能になったのだろうか。赤字国債発行の歯止装置を外したからである。建設国債の場合、発行限度額は公共事業費の範囲内、という制約がある。ところが、赤字国債については、財政法で発行が禁止されているから、発行限度額の規定はない。この点に危機感を抱いた大平蔵相は、前述したとおり赤字国債の発行を抑制するため、特例公債法で赤字国債の現金償還ルールを設け、特例公債法を単年度法としたのであった。

赤字国債の歯止装置は、次のプロセスを経て外されてしまった。まず、財政制度審議会は、一九八四年一月一日、「中期的財政運営に関する諸問題」についての中間報告」を答申した。報告の要点は、一九九〇年度までに赤字国債依存体制から脱却するためには、「過渡的措置」として、赤字国債の借換償還が必要だ、というものがある。一九七五年度から開始された赤字国債は一九八五年度から償還が開始される。現金償還すれば償還財源が必要となり、そうなれば「展望と指針」の目標が達成できない、従って、「過渡的措置」として償還ルールを変更し、赤字国債も建設国債と同様、借換償還すべきだ、と答申した。

続いて、同年一月二日、「国債の償還財源問題」についての中間報告」においても、赤字国債償還ルールの変更を再確認し、現金償還ルールではなく借換償還すべきだ、と答申した。

この答申に基づいて、赤字国債の償還方法が変更される。特例公債法が改正され、従来の赤字国債の借換禁止規定は努力目標に変更された（一九九四年以降）。

赤字国債依存体制から脱却した時点で、一九九〇年三月一日、財政制度審議会は「平成二年度特例公債依存体

制脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」を答申した。報告の要点は次の点にある。

「特例公債依存体制からの脱却という目標が達成されたことをもって財政が健全体に復したとは到底いえない」
「六〇年償還ルールを直ちに現金償還の本則に戻すことは現実的でない」

理屈は何とでもつけられる。赤字国債の償還ルール変更は、まず、「過渡的措置」として、次いで、「恒久的措置」として、現金償還から借換償還に変更されたのである。

なぜ、財政制度審議会は赤字国債の無制限発行を可能にする国債管理政策の変更を答申したのであるか。また、なぜバブル景気によって税収入が拡大を続けている時期に、特例公債法の禁止規定を破棄して財政規律を破ったのだろうか。答申を繰り返し読み返しても、その理由は不明である。明確なことは、経済成長によって税収入が拡大している局面で財政規律を喪失したことである。

(2) 国債費の低下が国債増発の危機感を希薄にしている

一九九〇年以降、長期金利の低下が継続している。長期金利の低下が続くと国債の利払費は低下する。利払費が低下すると国債発行残高が急増しても国債費は相対的に低下し、財政危機は生じない。その結果、国債増発に対する危機感が希薄となり、危機意識の低下が赤字国債の増発を容易にしている。

長期金利の低下が続くと、単に新規に発行する国債金利が低下するだけではない。今日では、毎年、新規債の数倍の借換債が発行されている。満期を迎えた国債は、現時点での金利で借り換えられるから、過去に発行され

た高金利の国債は低利で借り換えられる。すなわち、低利借換による利払費の軽減というボーナスを手にする事ができるのだ。

低利借換による利払費の軽減が継続すると、発行残高が急増しても財政支出に占める国債費の割合は相対的に縮小する。その結果、国債増発に対する危機意識が希薄となる。借金をしても返済は六〇年、利子は年々低下していく、このような状態が続けば、予算編成に責任が問われない限り、赤字国債の増発は継続することになる。

なぜ予算編成の責任が問われないのか、この問題について、田中秀明氏は明快な分析を行っている。田中氏の分析に学びながら、次にこの問題を考えてみたい。

(3) 不透明な予算制度と財政ガバナンスの問題

田中秀明『日本の財政―財政再建の道筋と予算制度』（中公新書 二〇一三年）では、財政赤字の問題は予算制度と政治家などのガバナンスの低下に起因するとして、次のように述べている（四八頁）。

まず、日本の予算制度は諸外国と比較して、極めて不透明だと指摘する。補正予算の多用、当初予算と対照的な決算の軽視、一般会計と特別会計の会計操作、隠れ借金や埋蔵金等、予算の実態が不透明である。また、中期財政展望もOECD諸国では拘束力があるが、日本は単なる見通しにすぎない。予算・財政の透明性をOECD諸外国と比較すると、図表3でみるように、日本の場合、著しく低い（一五〇～一五九頁）。

注目すべきは、予算制度の透明度の低い国ほど財政赤字の対GDP比率が高い点である。図表4は、図表3の合計点数とOECDのアウトロックスの純政府債務残高を組み合わせた表である。これをみると、透明度の高い国ほど純政府債務残高は低くなっている。日本の場合、透明度が一番低く、純債務残高が一番高い。図表3、4を

詳細に検討すると、予算制度の透明度と財政赤字は密接に関係していることがわかる。

財政ガバナンスについてはどうか。著者は、予算編成の意思決定のプロセスを分析し、財政ガバナンスの低下を招く制度的枠組みを分析している。以下、要点を整理してみよう（一七〇～一七七頁）。

まず、予算編成に際して各大臣は拒否権をもっている。この大臣を支えるのが、省庁に強い帰属意識をもつ公務員と関係

図表3 OECD主要国における予算・財政の透明性

項目	米	英	豪	NZ	加	独	仏	伊	蘭	ス	日
1 経済予測・前提についての分析	○	○	○	○	○	△	○	△	○	○	△
2 中期財政フレーム	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
3 財政ルール	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
4 財政状況を示す包括的な指標	△	○	○	○	○	△	○	○	○	○	△
5 予測と結果の比較検証	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	×
6 財政上のリスクの分析	○	○	○	○	△	×	○	×	○	○	×
7 成長率に関する感応度分析	○	○	○	○	○	×	○	×	○	○	△
8 財務諸表（発生主義）	○	○	○	○	○	×	○	○	×	○	×
9 業績評価情報	○	○	○	○	○	×	○	×	○	○	×
10 偶発債務	○	△	○	○	○	○	○	×	○	○	×
11 租税支出	○	△	○	na	○	△	○	×	○	○	△
12 疑似財政活動	○	△	×	na	×	△	×	×	△	○	○
13 新規施策の明確化・影響分析	○	△	○	○	△	×	○	○	○	△	×
14 成長率などの前提を独立機関が検証	○	○	×	△	×	△	△	△	○	△	×
15 財務諸表を独立機関が監査	○	○	○	○	○	△	○	○	○	○	×
16 予算前報告	△	○	×	○	×	×	×	×	×	○	×
17 年央報告	○	×	○	○	○	×	○	○	○	△	×
18 決算報告（6ヵ月以内に提出）	○	△	○	○	○	△	○	○	○	△	○
19 選挙前報告	×	×	○	○	×	×	×	×	○	×	×
20 長期推計報告	○	○	○	○	×	○	○	○	△	○	×
合計点数	17.5	15.5	17	17.5	14	8.5	16	10.5	17	17	5

(注) 国会に提出する予算書類に記載することが原則。○は該当（1点）、×は該当しない（0点）、△は一部該当する（0.5点）。NZのnaは租税支出などがそもそも存在しないため。

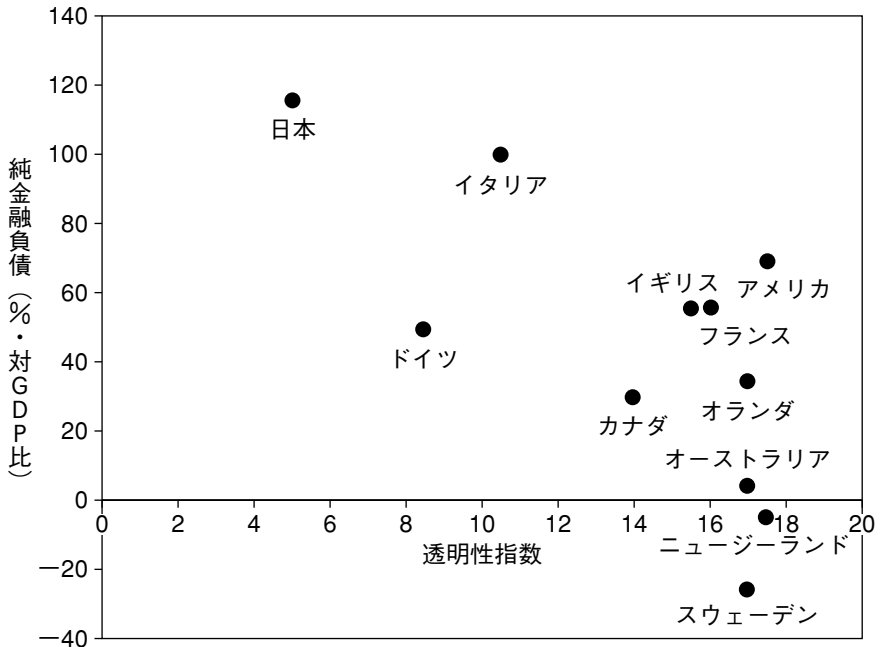
(出所) 田中秀明『日本の財政』中公新書 2013年 130頁

分野に利害をもつ与党の部会である。財政規律を維持するためには、各省大臣が予算を専ら使うことに関心がある「スペンダー」ではなく、内閣の一員として財政赤字の問題や予算編成のあり方に参画していくべきだが、各省大臣は通常国務大臣というよりは各省の利害代弁者である。

次に、首相や財務相、そして内閣が予算や税制についての意思決定に十分な権限を行使できない、時には自ら行使しない。内閣が予算編成に正式に関与し、利害を調整するとともに意思決定しない、あるいはそうしたメカニズムがないこと、誰も責任をとらない仕組みが問題だとしている。

三つ目に、予算査定者（財務省・主計局）と予算要求者（自民党・各省庁）との間の戦いを指摘する。予算要求者は利益団体の抵抗があり、既得権益に踏み込めない。各省庁は問題を熟知

図表4 OECD主要国の透明性と純金融負債



(出所) 田中秀明『日本の財政』中公新書 2013年 131頁

していても主計局に伝えない。

四つ目に年度内の予算消化など、執行面の軽視を指摘している。

以上にみたように、財政赤字の問題は予算制度と財政ガバナンスの低下にあるとし、財政赤字を解消するには予算制度の透明性を確保すること、予算執行の責任を明確にするため政治制度を改革すること、公務員制度を改革して財政当局の政治化を排除すること、財政再建には制度の改革が必要だと述べている。

5 歴史と現実から学ぶこと

日本の財政は短期間で危機的状況に陥った。その根本原因を辿ってみると、まず、国債発行の法的制約を解除したことである。赤字国債発行の歯止装置を外した結果、国債の無制限発行が可能になった。可能性を現実性に転化したのは、財政規律の弛緩と危機感の喪失である。長期金利の低下によって利払費が軽減しただけではない。満期の到来した高金利の国債を低利で借り換えると、国債残高が増加しても金利低下によって国債費を軽減できる。長期金利の低下が続く限り、国債費膨張による財政破綻は生じない。国債増発に対する危機感が希薄となり、財政規律が失われてしまった。更に、田中氏が指摘したように、日本の予算制度は不透明で財政ガバナンスが低下している。この制度が財政赤字を拡大している。

国債危機を回避するには、以上の歴史的現実から学ぶ必要がある。まず、財政規律の回復である。国債発行の法的制約を回復すべきだ。赤字国債償還を現金償還の本則に戻せば無制限発行の歯止になる。法的制約は新規に発行される赤字国債から適用すればよい。次に、国債利払費の問題である。アベノミクスによってデフレ脱却の明るい展望が開けてきたが、デフレ脱却過程で国債に対する信頼が失われると国債は暴落し、利払費は急増し

て財政危機が顕在化する。デフレから脱却した時点で長期金利が上昇し、国債相場は下落するからである。暴落を回避するには財政規律を維持して国債に対する信頼を維持する他ない。利払費急増の危機感を共有することが必要である。更に、予算制度の透明性を高め財政ガバナンスの低下を阻止できれば、財政再建の道筋がみえてくる。情報の共有によって国民の理解も高まってくる。

経済成長は財政危機を回避する最良の手段である。しかし、バブルによって税収が拡大している時、赤字国債無制限発行への道を開き、財政規律が失われたことを忘れることはできない。経済成長は財政危機を回避する必要条件ではあっても十分条件ではない。歴史と現実から学ぶこと、それは以上の諸点にあると思う。

(なかじま まさたか・特別嘱託研究員)